OFFICIAL LANGUAGES

SOME BASIC FACTS

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

OFFICIAL LANGUAGES

SOME BASIC FACTS

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

REVISED EDITION
JUNE 1991

92-00050/

ISBN 0-662-58398-1
Cat. No. SF31-13/1991

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

This publication may, upon request, be recorded on audiotape or transcribed in large print. Contact the Communications Branch, Attention: Chief, Editorial Services, Office of the Commissioner of Official Languages, 110 O'Connor Street, Ottawa, Canada K1A 0T8.

CONTENTS

Introduction 5

1. Do we need the 1988 Official Languages Act? 7

2. Do Canadians support the federal government's language policies? 8

3. What have official languages policies accomplished? 9

4. Does the Official Languages Act give either Francophones or Anglophones special rights? 11

5. Why do we have two official languages? 11

6. Why provide services in English and French throughout Canada? 12

7. Why provide services in the minority language when the minority community is a small one? 13

8. Do Francophone communities outside Quebec have a future? 13

9. Have federal language policies contributed to the vitality of the French language in Quebec? 14

10. Is French being shoved down people's throats? 15

11. Do I have to be bilingual to work for the federal government? 15

12. Is it worthwhile for the Public Service to teach Anglophones French and Francophones English? 18

13. Does bilingualism mean the top jobs go to Francophones? 18

14. Why do so many Francophones hold bilingual positions in the federal Public Service? 19

15. Are the rights of unilingual Canadians protected in the Official Languages Act? 19

16. Are Francophones overrepresented in the federal work force? 20

17. What about Francophone underrepresentation in the Management, Technical, Scientific and Professional groups in the Public Service? 21

18. How do you explain the lists that have been published of institutions which have a predominantly Francophone work force? 22

19. How much do federal official languages programs cost? 23

20. Why not adopt a territorial approach, similar to Switzerland or Belgium, so that French is the sole official language in Quebec and English is the sole official language elsewhere in Canada? 25

21. How does the current constitutional crisis affect the rights of official language minority communities? 26

22. Do federal and provincial language laws conflict? 27

INTRODUCTION

Too often Canadians have viewed the presence in our country of two of the world's most useful languages as a problem rather than a gift and a source of pride.

Although the first Official Languages Act was adopted over 20 years ago (and brought up to date by the 1988 Official Languages Act), there are still questions: who is affected and how? do some Canadians have rights or jobs denied other Canadians? how much does it all cost?

These and other questions have been received by the Office of the Commissioner of Official Languages throughout the years and particularly in the light of the current constitutional debate. It is to provide answers to most frequently asked questions that *Some Basic Facts* has been published. It is based principally on information available in our Annual Report to Parliament and on official statistics.

1. DO WE NEED THE 1988 OFFICIAL LANGUAGES ACT?

The Official Languages Act (OLA), adopted in 1988 by all three federal parties represented in the House of Commons, brings existing federal official language policy up to date . These changes reflect the Parliamentary Resolution on official languages of 1973, the Canadian Charter of Rights and Freedoms of 1982 and the lessons of 19 years of experience since the adoption of the first Official Languages Act in 1969. The Act has not significantly increased either the cost of official languages programs or the number of bilingual positions. It is intended to:

- guarantee to 18.3 million English-speaking and 6.5 million French-speaking Canadians[1] the right to receive federal government services in either English or French where there is a significant demand (a proposed definition of the latter is being reviewed by a parliamentary committee);
- promote full and fair representation of both groups in federal institutions while hiring according to merit;
- ensure equal opportunities exist for English- and French-speaking Canadians to obtain employment and advancement in federal institutions;
- in co-operation with the provinces, enrich services to English- and French-speaking linguistic minorities in Canada, including the right to minority language schooling specified in the Charter of Rights;
- encourage full recognition of both official languages in Canada;
- provide Canadians with opportunities to learn both English and French;
- set out the powers and duties of federal institutions with respect to the official languages.

---

[1] Statistics Canada, Population Estimates by First Official Language Spoken; Census Canada 1986.

2. DO CANADIANS SUPPORT THE FEDERAL GOVERNMENT'S LANGUAGE POLICIES?

Yes. In fact, every opinion survey taken in the past 20 years, up to the publication of the second edition of this work, confirms that a clear majority of Canadians support the principles enacted by Parliament in the 1988 Official Languages Act. This is a clear democratic endorsement any party or politician would welcome. This doesn't necessarily mean that most Canadians think that the policy has been fully successful, since there are still some serious problems of national reconciliation. But:

- **80%** of Canadians stated that they believe English and French deserve equal treatment in Canada (Angus Reid, February 1990);
- **74%** of Canadians said they want their children to be bilingual (Environics, February 1990);
- **72%** of Canadians think Canada should have two official languages (Environics, May 1990);
- more than **two-thirds** of Canadians continue to support federal services in both languages — Anglophones 61%, Francophones 92% (CBC/*Globe and Mail*/Canadian Facts, April 1991);
- more than **two-thirds** of respondents stated that "two official languages throughout Canada" was their preferred option — Anglophones 59%, Francophones 75% (CBC/*Globe and Mail*/Canadian Facts, April 1991).

As the *Globe and Mail*'s Hugh Winsor notes:

"Contrary to much of the recent public commentary, the survey found that support for official bilingualism remains strong, and has even increased since the *Globe*-CBC News survey taken last summer....Canadians as a whole also continue to reject a suggestion that the country move toward two unilingual regions, with French as the only official language in Quebec, and English the only official language in the rest of the country."[2]

---

[2] The *Globe and Mail*, April 22, 1991.

3. WHAT HAVE OFFICIAL LANGUAGES POLICIES ACCOMPLISHED?

- The right of Canadians to receive federal government services in English or French where there is significant demand;
- the right to use English or French in the debates and proceedings of Parliament and of several provincial or territorial legislatures;
- the use of English and French in the statutes, records and journals of Parliament and of several provincial or territorial legislatures;
- the right to use English or French in criminal proceedings throughout Canada;
- the right to work for the federal government in English or French in designated areas;
- near equitable participation of English- and French-speaking Canadians in federal institutions overall (departments, agencies and Crown corporations);
- a National Capital Region that, if still imperfectly, better reflects the presence of two linguistic communities;
- the availability of English and French radio and television programming across Canada;
- the right to minority official language education in all the provinces and territories;
- in New Brunswick, constitutional entrenchment of language rights and recognition of the equality of two linguistic communities;
- in Quebec, the Constitutional right to use English or French in the debates and proceedings of the legislature and the courts as well as legislated guarantees of English-language health and social services;

- second official language instruction for a majority of Canadian school children of both languages and immersion instruction for more than 7% of Anglophone children whose parents chose it for them;

- a developing system of federal-provincial support for our official language minorities;

- the right to provincial services in French in designated regions of Ontario;

- the availability of health and social services in English or French in some provinces and territories;

- bilingual packaging and labelling of products throughout the country (at long last considered normal, not to mention sound commercial practice);

- a growing range of private sector and voluntary sector services in English and French;

- substantial encouragement for learning English and French as second languages;

- a better balance in efforts to attract immigrants to both linguistic communities;

- concerted efforts to protect and develop in several areas the weaker of our two official languages, French, and to enhance its status in Canada and abroad;

- far greater efforts most of the time by most national media to present the other side of the linguistic coin;

- above all, in spite of occasional outbursts of intolerance, continued and growing support over the years by a majority of Canadians for language duality, as demonstrated by numerous public opinion polls.

This much progress in a relatively short space of time *in itself* must be counted as a considerable success, particularly in a country which has a sizeable minority of either language, ranging from small to very large, in every region.

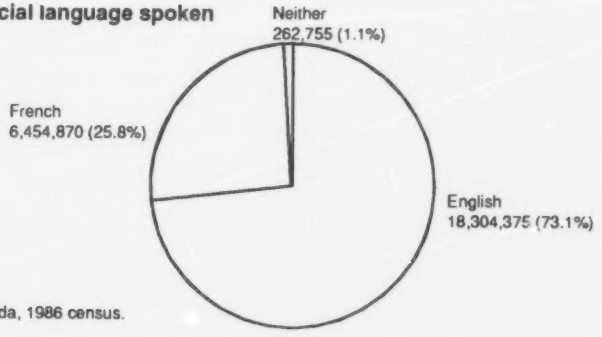
4. DOES THE OFFICIAL LANGUAGES ACT GIVE EITHER FRANCOPHONES OR ANGLOPHONES SPECIAL RIGHTS?

No. Nothing in the Act in any way grants special rights or privileges. All the rights in the Act apply equally to both English- and French-speaking Canadians. And the Act recognizes the importance of preserving and enhancing the use of languages other than English and French.

5. WHY DO WE HAVE TWO OFFICIAL LANGUAGES?

Canada has two significant and sizeable language communities and a long history of working and living together harmoniously; laws and traditions recognizing the reality of our linguistic duality even pre-date Confederation. The charts, based on the 1986 census, show the official languages make-up of Canada.[3]

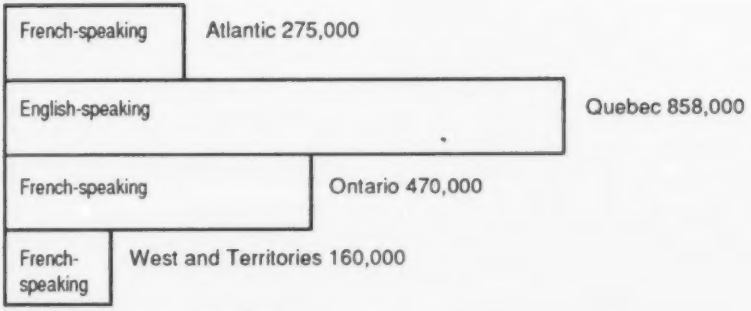
Chart 1
Canada: First official language spoken



Source: Statistics Canada, 1986 census.

[3] The census provides linguistic statistics concerning mother tongue, language usually spoken at home and knowledge of the official languages. Each of these variables describes a particular facet of the demolinguistic reality. Statistics Canada estimates of first official language spoken used in this document are calculated on the basis of a cross-tabulation of the three census language variables giving priority to mother tongue.

Chart 2
English- and French-speaking minority communities by region: First official language spoken



Source: Statistics Canada, 1986 census.

6. WHY PROVIDE SERVICES IN ENGLISH AND FRENCH THROUGHOUT CANADA?

The right to receive federal services in these two languages where there is significant demand and declaring these languages to be the official languages of Canada reflects the basic social and historical reality. However, 1.8 million English- and French-speaking Canadians live in provinces where their official language is in the minority. No government could be considered truly national if it couldn't communicate with such a large number of citizens in their own language. Nor could citizens be considered equal in any real sense. All Canadians should have access to federal services, in accordance with the Constitution and the law, in either English or French where there is significant demand.

7. WHY PROVIDE SERVICES IN THE MINORITY LANGUAGE WHEN THE MINORITY COMMUNITY IS A SMALL ONE?

First, it should be noted that services are provided where there is a significant demand for them. The definition of what constitutes significant demand is being spelled out under strict Parliamentary examination. Obviously, fewer services are provided to smaller communities and often innovative ways, such as toll-free numbers, must be found to provide these services. Even in areas such as Saskatchewan or Saguenay/Lac-Saint-Jean, where official language minority communities amount respectively to 24,000 Francophones (2.3%) and 9,000 Anglophones (2.2%), the needs of the travelling public must also be kept in mind. Providing services in both languages is crucial where safety is a factor, as in air travel. Also, federal agencies with head offices in largely unilingual areas, whether they are located in Quebec or elsewhere, nonetheless retain the national obligation to communicate with all Canadians in the official language of their choice.

8. DO FRANCOPHONE COMMUNITIES OUTSIDE QUEBEC HAVE A FUTURE?

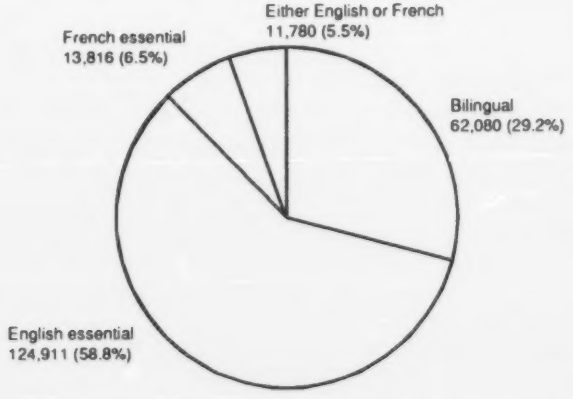
Outside Quebec both the number of persons reporting French as their first language learned in childhood and those reporting French as the language most commonly spoken in the home increased from 1981 to 1986. In light of the improvements in their educational and institutional system the picture for Francophones in Ontario and in New Brunswick (these two communities represent 76% of Francophones outside Quebec) is far from bleak. In the case of smaller communities much depends on their relative weight in a given locality and also on their own sense of identity and self-worth as expressed by their institutions. In this regard the new and increasing opportunities afforded these groups to control their schools and have their children educated in their language are particularly encouraging. Given their remarkable persistence when French-language schooling was far less accessible, reports of their death, to paraphrase Mark Twain are greatly exaggerated.

career path that could go from constable to Deputy Commissioner." Only 29.2% (62,000) of Public Service positions are designated bilingual. In 1989 slightly more than half of permanent bilingual positions required a knowledge of both official languages at the time of appointment. Generally federal employees interested in these positions have had many years to learn the other language and have been able to do so under special government programs. Moreover, the Official Languages Act states clearly that any official language skills must be required in the performance of the job.

Clearly a Public Service with the responsibility of providing services to both official language communities cannot do so without a good many bilingual employees, since service to the citizen always comes first.

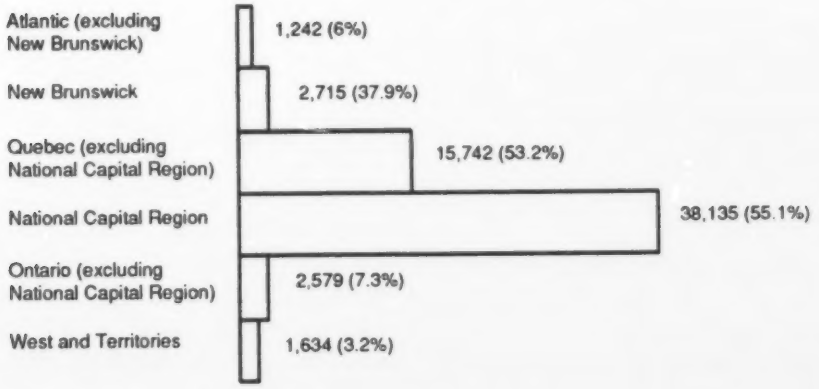
The next charts show the official languages make-up of the federal Public Service.

Chart 3
Public Service language requirements by occupied positions: All regions and departments



Source: Official Languages Information System.

Chart 4
Number of bilingual positions by region and percentage of positions in each region



Source: Official Languages Information System.

A 1990 survey conducted by the Professional Institute of the Public Service of Canada revealed that only 6.6% of its members felt that the government's language policies had a negative effect on their ability to obtain an initial position in the Public Service.

Unilingual candidates had access to almost half of the permanent bilingual positions staffed in 1989 provided they were willing to learn the other official language on government time and at government expense. In keeping with its concern for fairness, the federal Public Service provides access to language training for its employees.

12. IS IT WORTHWHILE FOR THE PUBLIC SERVICE TO TEACH ANGLOPHONES FRENCH OR FRANCOPHONES ENGLISH?

Teaching public servants the other official language is necessary if we are to find the best qualified candidates and give Canadians the best service possible. Otherwise, unilingual English- and French-speaking Canadians would be excluded from many jobs which are now open to them. Language training is only a small part of the federal government's commitment to improving the quality of the Public Service. Many other courses are also offered, making the federal government a leader in employee training.

13. DOES BILINGUALISM MEAN THE TOP JOBS GO TO FRANCOPHONES?

No. In fact, Anglophones currently hold 78% of all senior management positions, Francophones 22%. Equal opportunity for English- and French-speaking Canadians is central to the Official Languages Act. The Commissioner of Official Languages constantly reminds the authorities of imbalances, one way or another, with a view to correcting them. He recognizes, however, that the imbalances can be very difficult to eradicate in certain circumstances

14. WHY DO SO MANY FRANCOPHONES HOLD BILINGUAL POSITIONS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE?

Since only 6.5% of all positions require a knowledge of French only (another 5.5% require the knowledge of either English *or* French) and 25% represents an equitable Francophone participation rate, it is normal that Francophones hold a higher proportion of bilingual positions: this brings the overall Anglophone-Francophone participation percentages nearer to a fair balance. Although most members of both language groups in the general population are unilingual, currently a higher proportion of Francophones are bilingual. The percentage of Anglophones in bilingual jobs is expected to rise, reflecting the more than 50% increase in bilingualism in Canadian society. Anglophones currently hold 36.6% of bilingual positions and Francophones hold 63.4%.[4] However, this is not true for senior management jobs. Anglophones hold 73.5% of bilingual positions in the top management group.

15. ARE THE RIGHTS OF UNILINGUAL CANADIANS PROTECTED IN THE OFFICIAL LANGUAGES ACT?

The Act takes into account rights arising from the Canadian Charter of Rights and Freedoms, including the provisions on language of service, language of work (in regions designated bilingual for that purpose), equal opportunity (for employment and advancement) and the equitable participation of English- and French-speaking Canadians in federal institutions. The Act sets out the commitments of government, the obligations of federal institutions and the rights of individuals. The latter are protected by the Commissioner of Official Languages and by recourse to the trial division of the Federal Court of Canada.

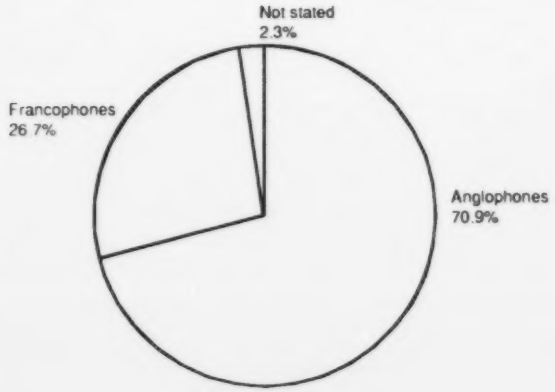
---

[4] Official Languages Information System.

16. ARE FRANCOPHONES OVERREPRESENTED IN THE FEDERAL WORK FORCE?

The fact is that the current equilibrium between English- and French-speaking employees comes considerably closer to reflecting Canadian society today than it has at any other time in our history. The 1986 census shows that about 25% of Canadians are Francophones and the 1990 Annual Report of the Commissioner of Official Languages reveals that 26.7% of those employed by federal institutions[5] have French as their first official language. The Public Service Commission projects, based on current recruitment trends, the participation of Anglophones and Francophones will remain relatively constant in the coming decade.

Chart 5
Participation in federal institutions by first official language spoken*



* Employees not identified as Anglophones or Francophones are located mainly in English-speaking regions.

[5] Federal institutions include the Public Service, Crown corporations, Parliament, the Armed Forces and the RCMP and employ approximately half a million Canadians. These figures do not include Order-in-Council appointments.

A new part of the Official Languages Act, which confirms existing practice, is the commitment to ensure that the composition of the work force of federal institutions tends to reflect the presence of both language communities. It is based on the principle that the Public Service should, within certain constraints, try to reflect the population it serves. The Act is not an affirmative action program. It does not in any way depart from the merit principle or impose quotas.

The Commissioner of Official Languages has made recommendations regarding sectoral or regional imbalances in the participation rate. Low Anglophone participation in the Quebec region of the federal Public Service is one case in point. The Commissioner took the very unusual step of presenting a special report to the Governor in Council on this subject in 1987 and he has recently reiterated the need for speedy progress. Similarly, the insufficient representation of Francophones in senior positions such as the management, technical, and scientific and professional groups is a longstanding concern.

It would be unrealistic to expect the participation rate to be identical at any given point to the proportion of Anglophones or Francophones in the population. The participation rate should, however, be a reasonable approximation. Ensuring that the federal work force reflects the presence of English- and French-speaking communities in Canada and that employment is open to both English- and French-speaking Canadians are key elements of the Official Languages Act.

17. WHAT ABOUT FRANCOPHONE UNDER-REPRESENTATION IN THE MANAGEMENT, TECHNICAL, SCIENTIFIC AND PROFESSIONAL GROUPS IN THE PUBLIC SERVICE?

If participation rates overall are reasonably acceptable it should be noted that significant variations continue to persist in specific occupational categories, where the participation rate is either too low or too high. The excessive concentration of Francophones in the support category and their uneven participation in the senior jobs continues. In recent years Francophone participation in senior employment categories

has improved, but it is still noticeably out of line with general population figures. The Act will not redress these longstanding imbalances overnight. What the Act does provide is a more precise and reasonable set of criteria for evaluating the performance of federal institutions and for dealing with apparent imbalances.

18. HOW DO YOU EXPLAIN THE LISTS THAT HAVE BEEN PUBLISHED OF INSTITUTIONS WHICH HAVE A PREDOMINANTLY FRANCOPHONE WORK FORCE?

The Act states that when determining the proper participation rate in individual institutions the characteristics of those individual institutions, including their functions, the public they serve and their locations, must be considered.

Location is particularly significant for smaller agencies such as the Cape Breton Development Corporation. It would be unrealistic, given its location, to expect it to employ a large number of Francophones and, in fact, 99% of its staff is Anglophone. It is also true that Anglophones constitute more than 90% of the staff of the Canadian Grain Commission and the Department of Western Economic Diversification. Similarly, it is relatively easy to find small agencies such as the Quebec-based St. Lawrence Pilotage Authority, which is 97% Francophone. A number of smaller agencies located in the National Capital Region and other regions with large Francophone communities appear to have high Francophone participation levels because the composition of the work force, particularly in the lower level jobs, tends to reflect the linguistic make-up of the regions.

The mandate and the public served by an institution must also be considered. The RCMP, for instance, performs police work on contract in eight of ten provinces, but not in Quebec. Currently, 82% of RCMP members are Anglophone. The impact on participation of mandate and public served is nowhere more evident than in organizations with parallel structures to serve English- and French-speaking publics. For instance, the CBC, with its two language networks, has a staff that is 56% Anglophone and 44% Francophone.

19. HOW MUCH DO FEDERAL OFFICIAL LANGUAGES PROGRAMS COST?

The spending necessary to provide federal services in both languages where there is a significant demand for those services amounts to only 30 cents in every $100 of all services. Since one in four Canadians is a Francophone and 1.8 million English- and French-speaking Canadians live in provinces where their official language is in the minority, our national commitment to providing federal services in both languages is both reasonable and justified.

Chart 6
Cost of providing federal services in both languages

30 cents per $100 of all services

In 1990-91 the total cost of so-called "federal official languages programs", including substantial transfers to the provinces for education, was $653 million. This is unquestionably a large amount of money, but it remains a tiny fraction of the overall federal spending. The total cost of all official languages expenditures amounts to considerably less than half of one percent (0.44%) of federal spending. In other words, it amounts to less than half a cent per dollar spent. On a yearly per capita basis this amounts to $25.80 or about seven cents a day for each Canadian.

An analysis of these figures over the past decade or so shows that official language program spending has, in constant dollars, declined substantially. It is estimated that since the 1977-78 fiscal year official languages program spending has declined by 46.5% when adjusted for inflation.

Almost half of all official languages spending is in transfer payments to the provinces for education. The $254 million in transfers last year helped ensure, among other things, that over 2.6 million students learned English and French as a second language, including 288,000 students enrolled in French immersion. An Environics survey made public in 1990 indicates that 74% of Canadians want their children to learn the other official language and become bilingual. This program also helps provide minority language education to 100,000 Anglophone students in Quebec and 156,000 Francophone students outside Quebec. Most students throughout Canada benefit from this program. Many industrialized countries view second-language training as an intrinsic part of the basic curriculum and nobody denies its pedagogical value. Access to two international languages is not only a worthwhile investment in our future generations, but also one that will enhance our international competitiveness.

In the final analysis it is not just a question of cost but of value for money. Indeed, the former Auditor General Kenneth Dye noted in a convocation address at Simon Fraser University in June 1990 that the cost of tolerance:

"...is a cost that the majority of Canadians have said is vital if we are to be a decent, compassionate and united society....In fact, the question we should ask is not primarily how much it costs, but what is it worth and what is its value....The shared vision that can only come about through mutual respect and increased tolerance is, in my view, not merely a desirable option, it's an economic necessity."

20. WHY NOT ADOPT A TERRITORIAL APPROACH, SIMILAR TO SWITZERLAND OR BELGIUM, SO THAT FRENCH IS THE SOLE OFFICIAL LANGUAGE IN QUEBEC AND ENGLISH IS THE SOLE OFFICIAL LANGUAGE ELSEWHERE IN CANADA?

Switzerland, which some present as a linguistic Eden, is currently considering the recommendations of a federal task force to adopt a constitutional article on languages and a federal languages act to deal with emerging linguistic issues. The central governments in both Belgium and Switzerland provide services in more than one language. It is true that their regional governments have considerable linguistic responsibilities, not unlike Canadian provinces where the availability of provincial government services varies from total bilingualism in New Brunswick to very limited rights in other jurisdictions.

In Canada the territorial option was studied very seriously by the B and B Commission, which looked at several models of how different countries deal with linguistic diversity. They concluded that it did not correspond with the social or historical realities of Canada. It should be remembered that the number of Francophones outside Quebec is roughly the same as the number of Francophones in Switzerland (the second largest of its four linguistic communities). Given that 1.8 million Canadians live in provinces where their first official language is in the minority, Canada has chosen to provide federal government services in English and French where there is significant demand and to allow for additional linguistic rights, such as minority language education where numbers warrant, rather than impose an artificial territorial model or coast to coast bilingualism. In Canada, wherever practical, the citizen has the choice of English or French in federal government services. Where numbers are small, the number of bilingual staff required and the cost are also small.

21.

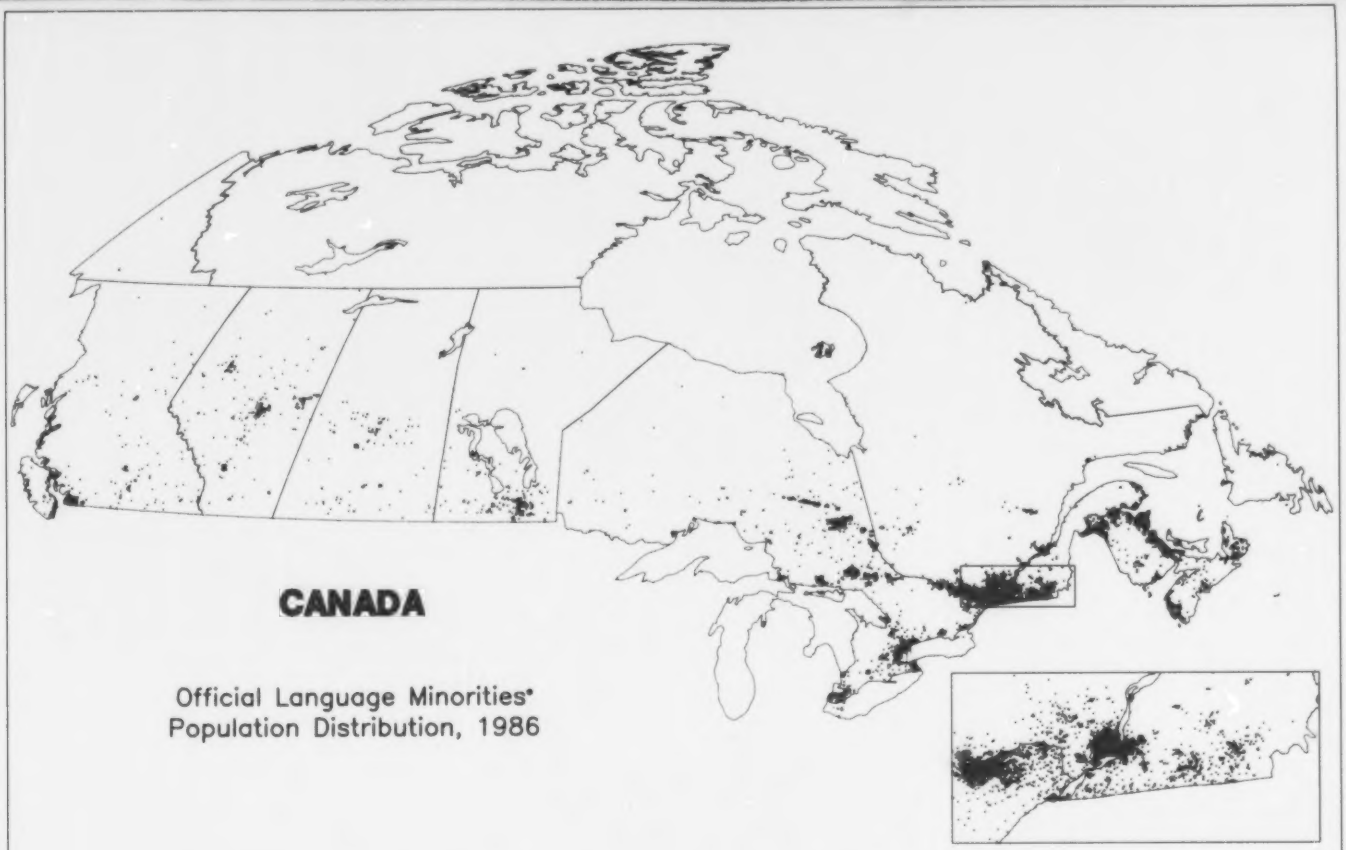
Linguistic duality remains one of the keystones of any search for a pan-Canadian social identity. Constitutional reform will need to continue to correct real inequalities in the status of English and French, to protect and promote our official language minority communities as well as to respond to Quebec's desire for a greater measure of autonomy in areas linked to its cultural development. As we make choices about constitutional modernization we must also reconfirm our will to live together on a basis of fairness and mutual respect.

Any proposed constitutional reform, however profound, must recognize our two national languages as a fundamental characteristic of Canadian society. To the extent that Canadians, both English- and French-speaking, continue to have shared institutions, these institutions must reflect our linguistic duality. Minority language rights have been recognized as a well-known species of human rights by the Supreme Court. Additional rights merit inclusion in the Constitution, possibly in the form of a code for official language communities which would take into account, through an opting-in formula, the diverse situations and needs of the nearly two million Canadians who live in a province where their principal official language is in the minority.

Such a code could provide for progress towards equality and ensure reciprocity with regard to language rights while providing the necessary flexibility. The historical rights of our linguistic minorities should remain inalienable regardless of the eventual outcome of constitutional reform.

22. DO FEDERAL AND PROVINCIAL LANGUAGE LAWS CONFLICT?

The Act deals primarily with the use of both official languages in federal institutions while provincial language laws deal with the use of languages within the provincial administration and in areas of provincial jurisdictions. With some exceptions the conflicts between the two jurisdictions are more apparent than real. The Act is not designed to impose linguistic obligations on other segments of society but rather to assist, encourage and support the recognition of Canada's linguistic duality in co-operation with provincial and municipal governments, as well as the business community, labour organizations and the voluntary sector. A good example of what that means in practice is the area of education. This is clearly a provincial jurisdiction, yet all provincial governments but one have agreed to the inclusion of minority rights in the Charter of Rights and Freedoms and all willingly negotiate and accept federal assistance for the provision of minority language and second-language education.

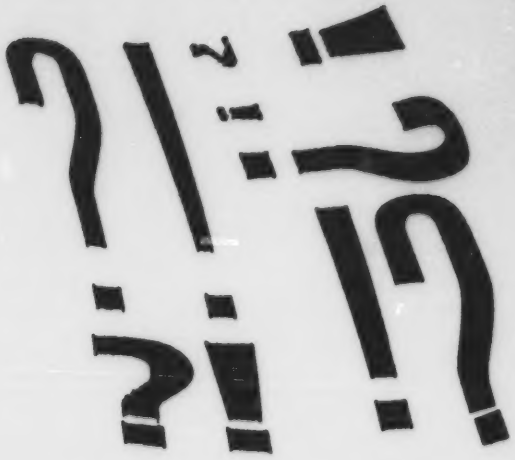


* Anglophones in Quebec and Francophones outside Quebec according to mother tongue after equal distribution of multiple responses among declared languages.

Source: 1986 Census of Canada
Produced by the Geocartographics Division, Statistics Canada,
for the Promotion of Official Languages Branch, Department of the Secretary of State of Canada, 1989.

LES LANGUES OFFICIELLES

DES FAITS ET DES CHIFFRES



COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

LES LANGUES OFFICIELLES

DES FAITS ET DES CHIFFRES

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

ÉDITION REVUE ET CORRIGÉE
JUIN 1991

ISBN 0-662-58398-1
N° de cat. SF31-13/1991

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

Dans cette publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

Cette publication peut, sur demande, être reproduite en gros caractères ou sur bande sonore. Veuillez vous adresser à la Direction des communications (à l'attention du chef des Services de rédaction), Commissariat aux langues officielles, 110, rue O'Connor, Ottawa, Canada, K1A 0T8.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 5

1. Pourquoi la *Loi sur les langues officielles* de 1988 ? 7

2. Les Canadiens appuient-ils la politique linguistique du gouvernement fédéral ? 8

3 Quels résultats concrets sont attribuables à la politique en matière de langues officielles ? 9

4. La *Loi sur les langues officielles* accorde-t-elle des droits spéciaux soit aux francophones ou aux anglophones ? 11

5. Pourquoi y a-t-il deux langues officielles au Canada ? 11

6. Pourquoi fournir des services en français et en anglais dans tout le pays ? 12

7. Pourquoi assurer des services dans la langue de la minorité là ou la population minoritaire est peu nombreuse ? 13

8. Les communautés francophones hors du Québec ont-elles un avenir ? 13

9. Les politiques linguistiques du gouvernement fédéral ont-elles contribué à la vitalité de la langue française au Québec ? 14

10. Est-ce que l'on n'impose pas le français de force aux anglophones ? 15

11. Faut-il être bilingue pour travailler dans la fonction publique fédérale ? 15

12. Cela vaut-il la peine d'enseigner le français aux fonctionnaires anglophones ou l'anglais aux fonctionnaires francophones ? 18

13. Le bilinguisme ne signifie-t-il pas que les postes aux échelons supérieurs vont aux francophones ? 18

14. Comment se fait-il qu'un si grand nombre de postes bilingues dans la fonction publique fédérale soient occupés par des francophones ? 19

15. La *Loi sur les langues officielles* protège-t-elle les droits des Canadiens unilingues ? 19

16. Les francophones sont-ils surreprésentés parmi les effectifs fédéraux ? 20

17. Qu'en est-il de la sous-représentation des francophones dans les catégories Gestion, Technique ainsi que Scientifique et professionnelle de la fonction publique ? 21

18. Comment expliquer le grand nombre d'institutions où les francophones dominent, ce dont attestent diverses listes publiées ? 22

19. Quel est le coût des programmes fédéraux relatifs aux langues officielles ? 23

20. Pourquoi ne pas adopter une approche territoriale, comme la Suisse ou la Belgique, de sorte que le français soit la seule langue officielle au Québec et l'anglais la seule langue officielle ailleurs au Canada ? 25

21. Quelle est l'incidence de la crise constitutionnelle que nous vivons sur les droits des minorités de langue officielle ? 26

22. Les lois linguistiques fédérale et provinciales sont-elles incompatibles ? 27

INTRODUCTION

Il arrive trop souvent que les Canadiens perçoivent comme un problème la coexistence dans notre pays de deux des langues les plus employées dans le monde, alors qu'ils devraient s'en réjouir et en être fiers.

Bien que l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles* date de plus de vingt ans (la Loi de 1988 représente une mise à jour), certaines questions subsistent encore aujourd'hui : qui est touché par cette loi et de quelle façon ? Certains Canadiens bénéficient-ils de droits ou de chances d'emploi dont d'autres Canadiens sont privés ? Qu'est-ce que tout cela nous coûte ?

Le Commissariat aux langues officielles se voit fréquemment poser des questions comme celles-là, en particulier depuis que s'est amorcé le débat constitutionnel en cours. C'est pour répondre à certaines de ces questions qu'il a décidé de publier *Des faits et des chiffres*. Les renseignements fournis proviennent principalement du rapport annuel du Commissaire au Parlement ainsi que des statistiques officielles.

1. POURQUOI LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DE 1988 ?

La *Loi sur les langues officielles* (LLO) adoptée en 1988 par les trois partis fédéraux représentés à la Chambre des communes constitue une mise à jour de la politique fédérale en matière de langues officielles. Les changements qu'elle apporte tiennent compte de la résolution sur les langues officielles prise par le Parlement en 1973, de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 et des dix-neuf années d'expérience acquises après l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, en 1969. La Loi n'a entraîné aucune augmentation notable du coût des programmes en matière de langues officielles ni du nombre total de postes bilingues. Elle vise les objectifs suivants :

- garantir aux 6,5 millions de francophones et aux 18,3 millions d'anglophones du Canada[1] le droit de recevoir des services en français ou en anglais du gouvernement fédéral, là où il existe une demande importante à cet égard (la définition de ce qui constitue une demande importante fait actuellement l'objet d'un examen en comité parlementaire);
- promouvoir une participation pleine et équitable des deux groupes au sein des institutions fédérales tout en respectant le principe de la nomination au mérite;
- assurer aux Canadiens francophones et anglophones des chances égales d'emploi et d'avancement au sein des institutions fédérales;
- enrichir, en collaboration avec les provinces, la prestation de services aux minorités francophone et anglophone du Canada, notamment en ce qui concerne le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, droit inscrit dans la *Charte des droits*;
- promouvoir la pleine reconnaissance des deux langues officielles au Canada;
- offrir aux Canadiens la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;
- définir les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en ce qui a trait aux langues officielles.

---

[1] Statistique Canada, estimation de la population selon la première langue officielle parlée; recensement du Canada de 1986.

2. LES CANADIENS APPUIENT-ILS LA POLITIQUE LINGUISTIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ?

Oui. En fait, tous les sondages d'opinion effectués au cours des vingt dernières années, et jusqu'à la publication de cette deuxième édition de la brochure, confirment qu'une nette majorité des Canadiens appuie les principes établis par le Parlement dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Quel parti ou politicien ne se réjouirait pas de recevoir un tel vote d'approbation ? Ceci ne veut cependant pas dire que la plupart des Canadiens estiment que cette politique ait pleinement réussi puisque subsistent de sérieux problèmes de réconciliation nationale. Mais,

- **quatre-vingts pour cent** des Canadiens ont déclaré que le français et l'anglais devraient bénéficier d'un traitement égal au Canada (Angus Reid, février 1990);

- **soixante-quatorze pour cent** des Canadiens souhaitent que leurs enfants soient bilingues (Environics, février 1990);

- **soixante-douze pour cent** des Canadiens approuvent le fait que le Canada ait deux langues officielles (Environics, mai 1990);

- plus de **deux tiers** des Canadiens continuent d'être en faveur de la prestation des services fédéraux dans les deux langues officielles : 92 p. 100 des francophones; 61 p. 100 des anglophones (CBC/*Globe and Mail*/Canadian Facts, avril 1991);

- plus de **deux tiers** des personnes interrogées ont déclaré que « deux langues officielles dans tout le Canada » représentait leur option préférée : 75 p. 100 des francophones et 59 p. 100 des anglophones (CBC/*Globe and Mail*/Canadian Facts, avril 1991).

Comme le fait remarquer le journaliste Hugh Winsor du *Globe and Mail* :

« Contrairement aux commentaires que l'on entend souvent ces temps-ci, le sondage montre que l'appui à l'égard du bilinguisme officiel reste important et qu'il a même augmenté depuis le sondage *Globe*/CBC News réalisé l'été dernier [...]. L'ensemble des Canadiens continuent de rejeter la proposition que le pays évolue vers l'établissement de deux régions unilingues : le Québec ayant le français pour seule langue officielle et le reste du pays, l'anglais. »[2] (Traduction)

[2] *Globe and Mail*, 22 avril 1991.

3. QUELS RÉSULTATS CONCRETS SONT ATTRIBUABLES À LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES ?

- le droit pour les Canadiens de bénéficier de services fédéraux en français ou en anglais là où la demande le justifie;
- le droit d'utiliser le français ou l'anglais dans les débats et les procédures du Parlement et de plusieurs assemblées législatives provinciales ou territoriales;
- l'usage du français et de l'anglais dans les lois, les comptes rendus et les journaux du Parlement ainsi que de plusieurs assemblées législatives provinciales ou territoriales;
- le droit d'utiliser le français ou l'anglais dans les procédures criminelles partout au Canada;
- le droit, pour les fonctionnaires fédéraux, de travailler en français ou en anglais dans certaines régions désignées;
- une participation à peu près équitable des Canadiens francophones et anglophones au sein de l'ensemble des institutions fédérales (c'est-à-dire les ministères, les organismes et les sociétés d'État);
- une région de la capitale nationale qui reflète mieux, quoique encore imparfaitement, la présence des deux communautés linguistiques;
- l'accès à des émissions de radio et de télévision en français et en anglais dans tout le Canada;
- le droit à l'instruction dans la langue de la minorité dans toutes les provinces et dans les territoires;
- l'inscription, au Nouveau-Brunswick, de droits linguistiques dans la Constitution et la reconnaissance de l'égalité des deux communautés linguistiques;
- au Québec, le droit constitutionnel d'utiliser le français ou l'anglais dans les débats et les procédures de l'assemblée nationale et devant les tribunaux, ainsi que l'accès garanti par la loi à des services sociaux et à des services de santé en anglais;

- l'enseignement de la langue seconde à une majorité d'enfants des deux groupes linguistiques et l'enseignement par immersion, choisi par les parents, pour plus de 7 p. 100 d'enfants anglophones;
- un régime croissant d'aide fédérale-provinciale à nos minorités de langue officielle;
- le droit à des services provinciaux en français dans certaines régions désignées en Ontario;
- l'accès à des services sociaux et à des services de santé en français et en anglais dans quelques provinces et territoires;
- l'emballage et l'étiquetage bilingues des produits dans tout le Canada (finalement considérés comme une pratique normale, voire judicieuse du point de vue commercial);
- un éventail élargi de services offerts en français et en anglais par les secteurs privé et bénévole;
- un encouragement concret à l'apprentissage du français et de l'anglais langue seconde;
- un meilleur équilibre des efforts déployés pour favoriser l'intégration des immigrants aux deux communautés linguistiques;
- des efforts concertés pour protéger et promouvoir, dans certaines régions, la plus fragile de nos deux langues officielles, le français, et pour consolider son statut au Canada et à l'étranger;
- des efforts beaucoup plus grands, dans l'ensemble, de la part de la majorité des médias nationaux pour présenter l'envers de la médaille linguistique;
- par-dessus tout, et en dépit de manifestations occasionnelles d'intolérance, l'appui de la majorité des Canadiens à l'égard de la dualité linguistique, appui qui va croissant au fil des ans comme le démontrent de nombreux sondages d'opinion.

Un si grand progrès dans un laps de temps si court est en soi un succès considérable, en particulier dans un pays où un grand nombre de francophones et d'anglophones vivent en situation minoritaire, l'importance de ces groupes variant d'une région à l'autre.

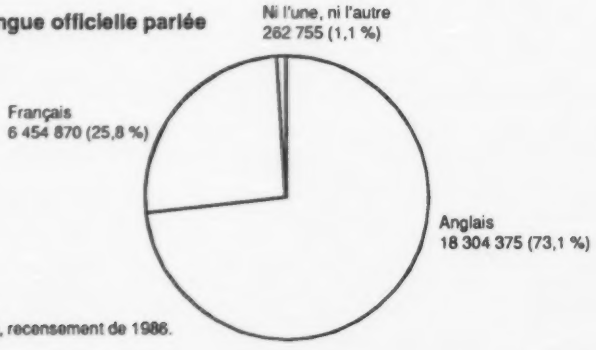
4. LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES ACCORDE-T-ELLE DES DROITS SPÉCIAUX SOIT AUX FRANCOPHONES OU AUX ANGLOPHONES ?

Non. Rien dans la Loi n'attribue quelque droit ou privilège spécial que ce soit aux francophones ou aux anglophones. Tous les droits garantis par la Loi s'appliquent également aux Canadiens d'expression française et anglaise. D'autre part, la Loi reconnaît l'importance de préserver les langues autres que le français et l'anglais et d'en valoriser l'usage.

5. POURQUOI Y A-T-IL DEUX LANGUES OFFICIELLES AU CANADA ?

Au Canada coexistent deux grandes communautés linguistiques qui habitent et travaillent ensemble dans l'harmonie depuis longtemps. En fait, les lois et les traditions reconnaissant la dualité linguistique précédèrent la Confédération. Les tableaux qui suivent, fondés sur le recensement de 1986, illustrent la répartition des deux groupes de langue officielle au Canada[3].

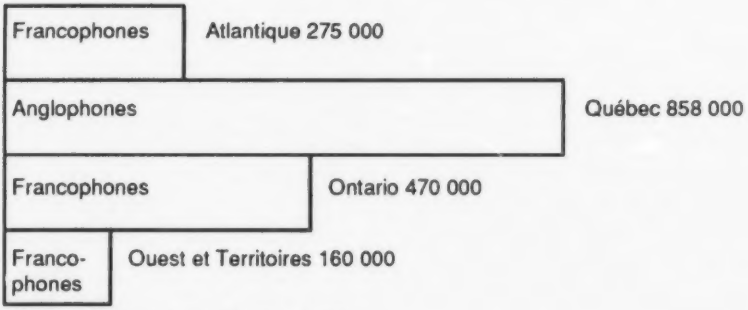
Tableau 1
Canada: première langue officielle parlée



Source: Statistique Canada, recensement de 1986.

[3] Le recensement propose des statistiques linguistiques concernant la langue maternelle, la langue parlée habituellement à la maison et la connaissance des langues officielles. Chacune de ces variables décrit une facette particulière de la réalité démolinguistique. Les estimations de Statistique Canada utilisées ici ont été obtenues par croisement des trois variables en accordant la priorité à la langue maternelle.

Tableau 2
Communautés francophones et anglophone minoritaires, par région, selon la première langue officielle parlée.



Source: Statistique Canada, recensement de 1986.

6. POURQUOI FOURNIR DES SERVICES EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS DANS TOUT LE PAYS ?

Le droit de recevoir les services du gouvernement fédéral dans les deux langues là où il existe une demande importante à cet égard et la décision de déclarer le français et l'anglais langues officielles du Canada reposent sur une réalité sociale et historique fondamentale. Cependant, 1,8 million de Canadiens francophones et anglophones habitent dans des provinces où leur langue est celle de la minorité. On ne saurait considérer comme véritablement national un gouvernement qui ne serait pas en mesure de communiquer dans sa propre langue avec une tranche aussi importante de sa population. Et dans un tel état de choses, on ne saurait non plus considérer les citoyens comme véritablement égaux. Tous les Canadiens devraient pouvoir obtenir du gouvernement fédéral, conformément à la Constitution et à la Loi, des services en français ou en anglais, là où il existe une demande importante à cet égard.

7. POURQUOI ASSURER DES SERVICES DANS LA LANGUE DE LA MINORITÉ LÀ OÙ LA POPULATION MINORITAIRE EST PEU NOMBREUSE ?

D'une part, il faut noter que les services sont assurés dans la langue de la minorité là où la demande est importante. La définition de ce qui constitue une demande importante fait actuellement l'objet d'un rigoureux examen parlementaire. De toute évidence, les services offerts dans les petites localités sont peu nombreux, et souvent, il faut trouver des moyens novateurs de les fournir, par exemple en mettant en service des numéros d'interurbain sans frais. Même dans des régions comme la Saskatchewan ou le Saguenay/Lac-Saint-Jean, où la minorité de langue officielle se chiffre à 24 000 francophones (2,3 p. 100) et à 9 000 anglophones (2,2 p. 100) respectivement, il ne faut pas oublier non plus les besoins des voyageurs. La prestation de services dans les deux langues revêt une importance cruciale lorsque la sécurité du public entre en jeu, notamment à bord des avions. D'autre part, les organismes fédéraux dont l'administration centrale est située dans une région fortement unilingue — que ce soit au Québec ou ailleurs — conservent néanmoins l'obligation de communiquer avec l'ensemble des Canadiens dans la langue officielle de leur choix.

8. LES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES HORS DU QUÉBEC ONT-ELLES UN AVENIR ?

À l'extérieur du Québec, le nombre de personnes qui déclarent le français comme première langue apprise ainsi que ceux qui déclarent le français comme langue parlée le plus souvent à la maison a augmenté entre 1981 et 1986. Compte tenu des améliorations apportées à leurs réseaux éducatifs et institutionnels, les perspectives des Franco-Ontariens et des francophones du Nouveau-Brunswick (ces deux communautés comptent pour 76 p. 100 des francophones hors du Québec) sont loin d'être sombres. Dans le cas des communautés plus petites, leur vitalité dépend en grande partie de leur poids relatif dans une région donnée ainsi que de leur sentiment d'identité et de fierté, dont témoignent leurs institutions. À cet égard, les possibilités accrues qu'ont ces groupes de gérer leurs écoles et de faire instruire leurs enfants dans leur langue sont particulièrement encourageantes. Leur résistance remarquable — même lorsque l'enseignement en langue française était beaucoup moins accessible qu'à l'heure actuelle — a contredit les plus pessimistes qui annonçaient leur disparition imminente.

9. LES POLITIQUES LINGUISTIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES CONTRIBUÉ À LA VITALITÉ DE LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC ?

Paradoxalement, le succès de la *Loi sur les langues officielles* a été tel dans la plupart des institutions fédérales qu'il a, pour ainsi dire, fait oublier aux Québécois francophones leur mécontentement initial au sujet des services fédéraux. On considère à juste titre cette situation comme tout à fait normale, mais il s'agissait après tout d'un des principaux objectifs visés par le législateur. Avant la promulgation de la *Loi sur les langues officielles* en 1969, l'accès à des services en français de la part du gouvernement fédéral était loin d'être acquis, même au Québec. Tous les problèmes n'ont pas été résolus, mais peu de gens soutiendraient que la situation actuelle n'est pas radicalement différente.

Les répercussions de la Loi ont été tout aussi décisives en ce qui a trait au droit des 50 000 employés fédéraux du Québec d'utiliser le français comme langue de travail. En tant que deuxième employeur en importance au Québec, le gouvernement fédéral a largement contribué à l'utilisation du français dans la province, sans pour autant porter atteinte au droit des anglophones d'utiliser leur langue. En ce qui concerne la participation des francophones dans la fonction publique fédérale du Québec, les changements ont été tels que se pose maintenant le problème de la sous-représentation notable de la communauté anglophone dans les ministères fédéraux, situation tout aussi inacceptable à laquelle il faut remédier.

En toute objectivité, on ne peut non plus accuser la politique linguistique fédérale d'avoir entravé le plein épanouissement de la langue française au Québec. Peut-on sérieusement affirmer qu'offrir des services fédéraux en anglais (ou même des services provinciaux) dans certaines régions du Québec entraînera l'anglicisation de sa population francophone ?

Le gouvernement fédéral a maintes fois collaboré avec celui du Québec à promouvoir le rayonnement du français, notamment en participant à divers projets culturels d'envergure comme le financement de la chaîne TV-5 ou en associant son prestige international et en accordant son concours financier à la francophonie tout autant qu'au Commonwealth. De plus, le gouvernement central a favorisé l'usage du français dans les domaines scientifique et technique en contribuant aux progrès notables réalisés par la province en matière de terminologie. Par son aide directe et indirecte aux communautés francophones

du pays dans les secteurs de l'éducation, de la culture et du développement social, le gouvernement fédéral a renforcé la vitalité de la langue française.

Nous sommes les premiers, comme vérificateurs de leur rendement linguistique, à reconnaître que les organismes fédéraux manquent parfois à leur parole en ce qui a trait à la réforme linguistique. Cependant, nous restons convaincus que le gouvernement fédéral continuera de déployer tous les efforts nécessaires pour donner au français la place qui lui revient au Québec et au Canada.

10. EST-CE QUE L'ON N'IMPOSE PAS LE FRANÇAIS DE FORCE AUX ANGLOPHONES ?

La *Loi sur les langues officielles* n'oblige pas les Canadiens à apprendre l'autre langue officielle. Elle les encourage à le faire, ce qui n'est pas du tout la même chose. Elle repose sur le principe que le gouvernement fédéral doit fournir ses services aux deux groupes linguistiques dans la langue de leur choix. La Loi est conçue de manière à faire porter au gouvernement — et non au citoyen — la responsabilité du bilinguisme. Cela dit, de nombreux Canadiens voient dans le bilinguisme un enrichissement personnel et un moyen de contribuer à édifier leur nation. On ne peut guère parler de force quand on sait que la demande à l'égard de l'enseignement en français a été si grande qu'on connaît actuellement une pénurie aiguë de professeurs de langue seconde. Comme chaque conseil scolaire prend ses propres décisions en matière d'enseignement de la langue seconde, il est raisonnable de supposer que cette situation témoigne d'une forte demande populaire. La Loi engage le gouvernement fédéral à aider les provinces à offrir à tous les Canadiens la possibilité d'apprendre le français et l'anglais.

11. FAUT-IL ÊTRE BILINGUE POUR TRAVAILLER DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE ?

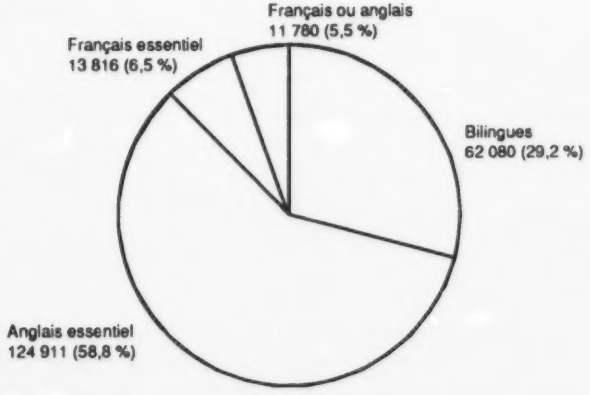
Non. En général, il n'est pas nécessaire de connaître les deux langues pour être nommé à un poste de la fonction publique fédérale, même aux échelons supérieurs. Les possibilités d'emploi et d'avancement dont jouissent les Canadiens unilingues dans la fonction publique fédérale sont nombreuses et ce, jusqu'au sommet de la hiérarchie.

Comme l'a fait remarquer Norman Inkster, commissaire de la GRC, le plan de carrière d'un anglophone unilingue pourrait s'étendre du niveau de simple agent à celui de sous-commissaire. Seulement 29,2 p. 100 (62 000) des postes au sein de l'administration fédérale sont désignés bilingues. En 1989, un peu plus de la moitié des postes bilingues permanents exigeaient la connaissance des deux langues officielles au moment de la nomination. Habituellement, les fonctionnaires fédéraux que ces postes intéressent se voient accorder plusieurs années pour apprendre l'autre langue et peuvent bénéficier à cette fin de programmes gouvernementaux spéciaux. De plus, la *Loi sur les langues officielles* précise clairement que les exigences linguistiques d'un poste doivent être justifiées par les fonctions du poste.

Bien sûr, une fonction publique chargée de dispenser des services aux deux communautés de langue officielle a besoin d'un bon nombre d'employés bilingues pour s'acquitter de cette mission, car le service au public doit toujours primer.

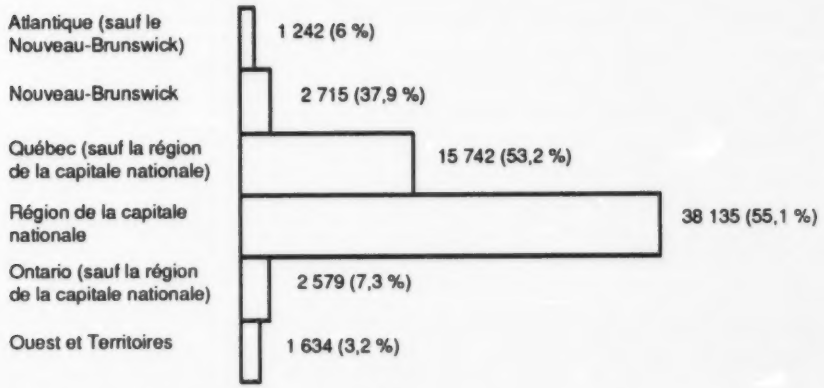
Les tableaux suivants illustrent la répartition des deux groupes de langue officielle dans la fonction publique fédérale.

Tableau 3
Exigences linguistiques de la fonction publique, selon les postes occupés : Ensemble des ministères et régions



Source: Système d'information sur les langues officielles.

Tableau 4
Nombre de postes bilingues par région et pourcentage que ces postes représentent par rapport à l'ensemble des postes dans chaque région



Source: Système d'information sur les langues officielles.

Selon un sondage mené par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada auprès de ses membres en 1990, seulement 6,6 p. 100 estiment que la politique linguistique du gouvernement les a défavorisés au moment de leur entrée dans la fonction publique.

En 1989, les candidats unilingues étaient admissibles à près de la moitié des postes bilingues permanents, à condition d'être disposés à apprendre l'autre langue officielle pendant les heures de travail et aux frais du gouvernement. Toujours soucieuse d'être équitable, la fonction publique fédérale offre à ses employés l'accès à la formation linguistique.

12. CELA VAUT-IL LA PEINE D'ENSEIGNER LE FRANÇAIS AUX FONCTIONNAIRES ANGLOPHONES OU L'ANGLAIS AUX FONCTIONNAIRES FRANCOPHONES ?

Il faut enseigner l'autre langue officielle aux fonctionnaires pour assurer que les candidats les mieux qualifiés sont nommés afin de fournir le meilleur service possible aux Canadiens. Sans cela, les Canadiens unilingues — francophones ou anglophones — seraient exclus de nombreux postes auxquels la formation linguistique leur donne actuellement accès. De plus, cette formation ne représente qu'une infime partie de l'engagement du gouvernement fédéral en faveur de l'amélioration de la fonction publique. De nombreux autres cours sont disponibles, et le gouvernement fédéral est un chef de file dans le domaine de la formation des employés.

13. LE BILINGUISME NE SIGNIFIE-T-IL PAS QUE LES POSTES AUX ÉCHELONS SUPÉRIEURS VONT AUX FRANCOPHONES ?

Non. En réalité, les anglophones occupent actuellement 78 p. 100 de l'ensemble des postes de la haute direction, contre seulement 22 p. 100 pour les francophones. L'égalité des chances pour les francophones et les anglophones du Canada est au cœur de la *Loi sur les langues officielles*. Le Commissaire aux langues officielles ne cesse de rappeler aux autorités les déséquilibres — dans un sens ou dans l'autre — afin qu'elles y remédient. Il reconnaît toutefois que les déséquilibres peuvent être très difficiles à corriger dans certaines circonstances.

14. COMMENT SE FAIT-IL QU'UN SI GRAND NOMBRE DE POSTES BILINGUES DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE SOIENT OCCUPÉS PAR DES FRANCOPHONES ?

Étant donné que seulement 6,5 p. 100 de tous les postes nécessitent la connaissance du français seulement (un autre 5,5 p. 100 nécessite la connaissance soit du français *ou* de l'anglais) et que 25 p. 100 représente un taux de participation francophone équitable, il est normal que les francophones occupent une plus forte proportion des postes bilingues : il en résulte un meilleur équilibre global des taux de participation francophones-anglophones. Bien que, dans la population en général, la majorité des membres de chaque groupe linguistique soient unilingues, une plus grande proportion des francophones sont aujourd'hui bilingues. On s'attend que le pourcentage d'anglophones dans les postes bilingues s'accroisse au cours des prochaines années du fait que le bilinguisme dans la société canadienne s'est accru de plus de 50 p. 100. À l'heure actuelle, les anglophones occupent 36,6 p. 100 des postes bilingues et les francophones, 63,4 p. 100[4]. Toutefois, la tendance s'inverse aux échelons supérieurs, où les titulaires de 73,5 p. 100 des postes bilingues sont des anglophones.

15. LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES PROTÈGE-T-ELLE LES DROITS DES CANADIENS UNILINGUES ?

La Loi prend en compte les droits inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, y compris les dispositions concernant la langue des services, la langue de travail (dans les régions désignées bilingues à cette fin), l'égalité des chances (en matière d'emploi et d'avancement) et la participation équitable des Canadiens francophones et anglophones au sein des institutions fédérales. La Loi énonce les engagements du gouvernement, les obligations des institutions fédérales et les droits des individus. Ces derniers bénéficient de la protection du Commissaire aux langues officielles et d'un droit de recours devant la division de première instance de la Cour fédérale du Canada.

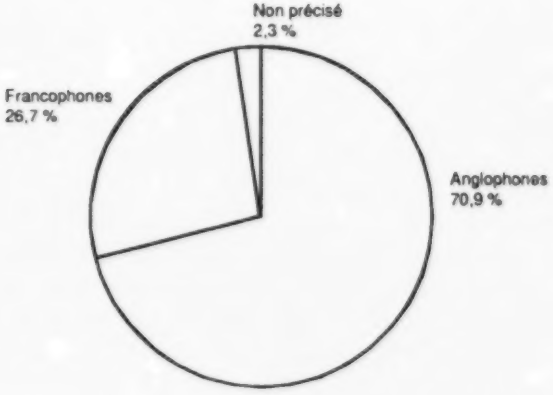
---

[4] Système d'information sur les langues officielles.

16. LES FRANCOPHONES SONT-ILS SURREPRÉSENTÉS PARMI LES EFFECTIFS FÉDÉRAUX ?

En fait, l'équilibre entre employés francophones et anglophones se rapproche davantage aujourd'hui de la composition de la société canadienne qu'à n'importe quelle autre époque de notre histoire. D'après le recensement de 1986, quelque 25 p. 100 des Canadiens sont francophones, et le *Rapport annuel 1990* du Commissaire aux langues officielles indique que 26,7 p. 100 des employés des institutions fédérales[5] ont le français pour première langue officielle. Selon les projections de la Commission de la fonction publique, fondées sur les tendances actuelles en matière d'embauche, la participation des francophones et des anglophones demeurera relativement stable au cours de la prochaine décennie.

Tableau 5
Participation au sein des institutions fédérales selon la première langue officielle parlée*



* Les employés dont la langue n'est pas précisée se trouvent principalement dans des régions où seul l'anglais est parlé.

[5] Les institutions fédérales comprennent la fonction publique, les sociétés d'État, le Parlement, les Forces armées et la GRC et emploient un demi-million de Canadiens. Ces chiffres n'incluent pas les nominations par décret.

La *Loi sur les langues officielles* comporte une nouvelle partie qui vient confirmer la pratique établie. Il s'agit de l'engagement de faire en sorte que la composition des effectifs des institutions fédérales tende à refléter la présence des deux collectivités de langue officielle. Cet engagement s'appuie sur le principe que la fonction publique doit, sous réserve de certaines contraintes, tenter de refléter la population qu'elle sert. La Loi n'est pas un programme d'action positive. Elle ne s'écarte en rien du principe du mérite et n'impose pas de quotas.

Le Commissaire aux langues officielles a formulé des recommandations concernant des déséquilibres sectoriels ou régionaux dans le taux de participation. Ainsi, la faible représentation des anglophones dans les bureaux fédéraux du Québec l'a amené à prendre une initiative très inhabituelle, celle de soumettre un rapport spécial au gouverneur en conseil. C'était en 1987, et il a récemment rappelé la nécessité de progresser rapidement dans ce dossier. Parallèlement, la représentation insuffisante des francophones aux échelons supérieurs, notamment dans les catégories Gestion, Technique ainsi que Scientifique et professionnelle, n'est pas une préoccupation nouvelle pour le Commissaire.

Il ne serait pas réaliste de penser que le taux de participation puisse un jour correspondre exactement à la répartition de la population entre francophones et anglophones. Il faudrait toutefois parvenir à s'en rapprocher dans une certaine mesure. La nécessité de veiller à ce que les effectifs de l'administration fédérale reflètent la présence des communautés francophone et anglophone du Canada et celle d'assurer aux Canadiens de langue française et de langue anglaise les mêmes possibilités d'emploi sont des éléments centraux de la *Loi sur les langues officielles*.

17. QU'EN EST-IL DE LA SOUS-REPRÉSENTATION DES FRANCOPHONES DANS LES CATÉGORIES GESTION, TECHNIQUE AINSI QUE SCIENTIFIQUE ET PROFESSIONNELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Si les taux de participation sont, dans l'ensemble, assez acceptables, il faut noter qu'il subsiste des écarts considérables dans certaines catégories professionnelles où le taux est soit trop faible, soit trop élevé. La concentration des francophones dans la catégorie du soutien administratif et la représentation inégale de ces derniers dans les postes

supérieurs continuent d'appeler une attention spéciale. Ces dernières années, la participation francophone dans les échelons supérieurs s'est légèrement améliorée, mais l'écart par rapport aux chiffres de la population en général reste sensible. Ces déséquilibres existent depuis longtemps, et la Loi ne permettra pas de les redresser du jour au lendemain. Par contre, elle fournit un ensemble de critères plus précis et plus raisonnables pour évaluer le rendement des institutions fédérales et pour remédier aux déséquilibres constatés.

18.

Quand il s'agit de déterminer le taux de participation approprié à une institution particulière, la Loi prévoit que l'on doit tenir compte de sa vocation, de sa clientèle et de l'emplacement de ses bureaux.

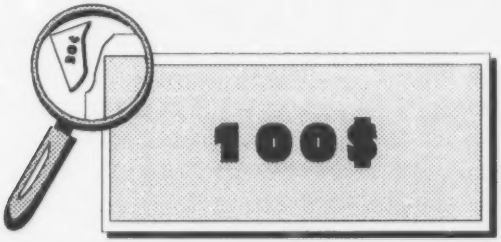
À cet égard, l'emplacement est particulièrement important pour les petits organismes comme la Société de développement du Cap-Breton. Il ne serait pas réaliste, compte tenu de son emplacement, d'attendre d'elle qu'elle emploie un grand nombre de francophones, et, de fait, 99 p. 100 de son personnel est anglophone, tout comme plus de 90 p. 100 des effectifs de la Commission canadienne des grains et du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest. De même, il est relativement facile de trouver de petits organismes comme l'Administration de pilotage du Saint-Laurent, établie à Québec, dont l'effectif est francophone à 97 p. 100. Divers organismes de moindre taille situés dans la région de la capitale nationale et ailleurs où la population francophone est nombreuse semblent compter une forte proportion de francophones. Cela s'explique par le fait que la composition des effectifs tend à refléter la répartition selon la langue de la population de la région.

Il faut également tenir compte de la vocation de l'institution ainsi que du public qu'elle sert. Ainsi, la GRC assure sous contrat les services de police dans huit des dix provinces, le Québec n'étant pas de celles-là. À l'heure actuelle, 82 p. 100 des membres de la GRC sont anglophones. L'influence de la vocation et de la clientèle d'une institution sur la composition linguistique de ses effectifs est particulièrement évidente dans les organismes dotés de structures parallèles pour servir les deux groupes linguistiques. Par exemple, le personnel de la Société Radio-Canada, structures françaises et anglaises confondues, est composé à 44 p. 100 de francophones et à 56 p. 100 d'anglophones.

19. QUEL EST LE COÛT DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX RELATIFS AUX LANGUES OFFICIELLES ?

Les sommes engagées pour dispenser les services du gouvernement fédéral dans les deux langues, là où il existe une demande importante, ne correspondent qu'à environ 30 cents pour chaque tranche de 100 $ consacrée à l'ensemble des services. Comme un Canadien sur quatre est francophone et que 1,8 million de Canadiens français et de Canadiens anglais habitent dans des provinces où ils sont en minorité, notre engagement national vis-à-vis de la prestation de services fédéraux dans les deux langues est à la fois raisonnable et justifié.

Tableau 6
Coût pour dispenser les services du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles



30 cents par tranche de 100 $ consacrée à l'ensemble des services

En 1990-1991, le coût total des programmes fédéraux dits « de langues officielles », comprenant des paiements de transfert importants aux provinces pour l'enseignement, s'établissait à 653 millions de dollars. C'est beaucoup d'argent, certes, mais cette somme ne représente qu'une fraction infime de l'ensemble des dépenses fédérales. En effet, le coût total de toutes les activités en matière de langues officielles équivaut à moins de la moitié de un pour cent (0,44 p. 100) des dépenses fédérales, soit moins de la moitié de un cent pour chaque dollar dépensé. Sur une année, cela représente 25,80 $, ou environ sept cents par jour par Canadien.

DES FAITS ET DES CHIFFRES

Une analyse des dépenses au titre des programmes de langues officielles indique que, en dollars constants, elles ont baissé considérablement au cours de la dernière décennie. Depuis l'exercice 1977-1978, on estime que le coût de ces programmes, rajusté pour tenir compte de l'inflation, a baissé de 46,5 p. 100.

Près de la moitié des crédits consacrés aux langues officielles prennent la forme de paiements de transfert aux provinces pour l'enseignement. L'an dernier, des transferts de l'ordre de 254 millions de dollars ont permis, entre autres, d'enseigner une seconde langue officielle, soit l'anglais ou le français, à plus de 2,6 millions d'élèves, dont environ 288 000 élèves inscrits dans des programmes d'immersion française. Les résultats d'un sondage Environics publiés en 1990 indiquent que 74 p. 100 des Canadiens souhaitent que leurs enfants apprennent l'autre langue officielle et deviennent bilingues. Ces transferts permettent également de dispenser l'enseignement dans la langue de la minorité à 156 000 élèves francophones hors du Québec et à 100 000 élèves anglo-québécois. La plupart des élèves canadiens bénéficient de ce programme de transferts. Beaucoup de pays industrialisés considèrent l'enseignement d'une langue seconde comme un élément essentiel du programme d'études de base, et personne ne nie la valeur pédagogique d'un tel enseignement. Ouvrir aux jeunes l'accès à deux langues internationales c'est plus qu'un investissement judicieux dans la génération montante — c'est aussi un moyen d'accroître notre compétitivité sur le marché international.

En dernière analyse, il ne s'agit pas simplement d'une question d'argent mais de l'utilisation optimale des ressources. Ainsi, en juin 1990, Kenneth Dye, alors vérificateur général, faisait remarquer dans un discours qu'il prononçait à l'Université Simon Fraser à l'occasion de la cérémonie de remise des diplômes que le coût de la tolérance :

« [...] représente une dépense que la majorité des Canadiens considèrent comme essentielle au maintien d'une société juste, généreuse et unie. [...] En fait, il ne s'agit pas surtout d'une question d'argent mais bien d'une question de valeur. [...] À mon sens, la vision commune que seuls peuvent engendrer le respect mutuel et une tolérance accrue est non seulement une option souhaitable mais, à toute fin pratique, une nécessité économique. » (Traduction)

20. POURQUOI NE PAS ADOPTER UNE APPROCHE TERRITORIALE, COMME LA SUISSE OU LA BELGIQUE, DE SORTE QUE LE FRANÇAIS SOIT LA SEULE LANGUE OFFICIELLE AU QUÉBEC ET L'ANGLAIS LA SEULE LANGUE OFFICIELLE AILLEURS AU CANADA ?

La Suisse — où, selon certains, règne l'harmonie linguistique — examine actuellement les recommandations d'un groupe de travail fédéral sur l'inscription d'un article sur les langues dans la Constitution et l'adoption d'une loi linguistique fédérale en réponse à de nouveaux enjeux linguistiques. Le gouvernement central de la Belgique et celui de la Suisse dispensent leurs services dans plus d'une langue. Il est vrai que les gouvernements régionaux y ont des pouvoirs étendus en matière de langue, un peu comme les provinces canadiennes. C'est ce qui explique que la disponibilité des services provinciaux dans les deux langues varie du bilinguisme complet au Nouveau-Brunswick à des droits très limités dans d'autres provinces.

Au Canada, l'option territoriale a été mûrement analysée par la Commission B.B. qui a examiné plusieurs modèles en place dans des pays où se parlent différentes langues. Les membres de la Commission ont conclu que ces modèles ne cadraient pas avec les réalités sociales et historiques du Canada. Il ne faut pas oublier que le nombre des francophones hors du Québec correspond en gros à la population francophone de la Suisse (qui représente la deuxième des quatre communautés linguistiques du pays). Comme 1,8 million de Canadiens habitent dans des provinces où leur langue est celle de la minorité, le Canada a choisi d'offrir les services fédéraux en français et en anglais là où la demande est importante et d'accorder d'autres droits linguistiques, tels l'enseignement dans la langue de la minorité, aux endroits où l'importance numérique de la population minoritaire le justifie, au lieu d'imposer un modèle territorial artificiel ou de décréter le bilinguisme d'un océan à l'autre. Le citoyen canadien a le choix d'obtenir les services du gouvernement fédéral en français ou en anglais partout où c'est possible de lui offrir ce choix. Là où la population minoritaire est peu nombreuse, il ne faut pas beaucoup d'employés bilingues pour assurer les services, et les coûts sont peu élevés.

21. QUELLE EST L'INCIDENCE DE LA CRISE CONSTITUTIONNELLE QUE NOUS VIVONS SUR LES DROITS DES MINORITÉS DE LANGUE OFFICIELLE ?

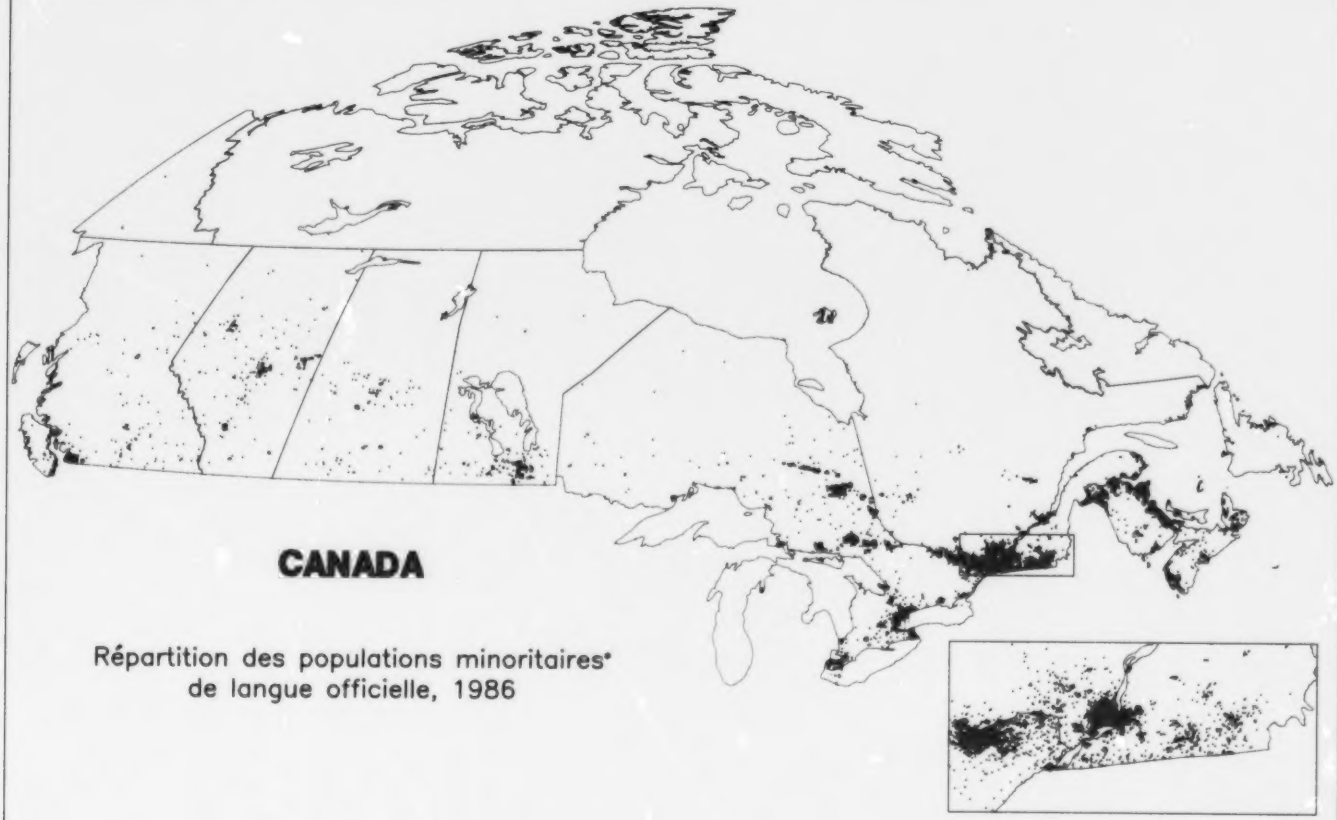
La dualité linguistique demeure un des éléments centraux de toute définition d'une identité sociale pancanadienne. La réforme constitutionnelle devra aboutir à des solutions qui permettent de remédier aux véritables inégalités de statut entre le français et l'anglais, de protéger et de promouvoir nos communautés minoritaires de langue officielle ainsi que de tenir compte du désir du Québec d'exercer une plus grande autonomie dans les domaines liés à son développement culturel. Les décisions que nous prendrons dans le contexte du renouvellement de notre Constitution devront confirmer de nouveau notre vouloir vivre ensemble dans l'équité et le respect mutuel.

Tout projet de réforme constitutionnelle, si profond soit-il, devra reconnaître que nos deux langues nationales représentent une caractéristique fondamentale de la société canadienne. Dans la mesure où les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise conserveront des institutions communes, celles-ci devront refléter notre dualité linguistique. La Cour suprême a déclaré que les droits linguistiques des minorités constituent un genre bien connu de droits de la personne. Des droits additionnels devraient être inscrits dans la Constitution, peut-être sous la forme d'un code des communautés de langue officielle qui tienne compte, au moyen d'une formule d'adhésion, des circonstances et des besoins particuliers de près de deux millions de Canadiens qui habitent dans des provinces où leur principale langue officielle est celle de la minorité.

Un tel code permettrait de progresser vers l'égalité et assurerait la réciprocité en matière de droits linguistiques tout en accordant la souplesse d'application nécessaire. Quelle que soit l'issue des débats constitutionnels, les droits historiques de nos minorités linguistiques doivent demeurer inaliénables.

22. LES LOIS LINGUISTIQUES FÉDÉRALE ET PROVINCIALES SONT-ELLES INCOMPATIBLES ?

La Loi traite principalement de l'utilisation de l'une et l'autre langue officielle au sein des institutions fédérales, tandis que les lois linguistiques des provinces portent avant tout sur la place des langues dans l'administration provinciale et dans la sphère de compétence provinciale. À quelques exceptions près, tout conflit entre les deux instances tient plutôt aux apparences qu'à la réalité. La Loi vise non pas à imposer des obligations linguistiques à d'autres secteurs de la société, mais à encourager et à appuyer la reconnaissance de la dualité linguistique du Canada en collaboration avec les administrations provinciales et municipales, ainsi qu'avec les milieux d'affaires, les organisations syndicales et le secteur bénévole. Ainsi, dans le domaine de l'enseignement, qui relève clairement de la compétence des provinces, la quasi-totalité des gouvernements provinciaux ont accepté d'inscrire les droits des minorités dans la *Charte des droits et libertés* et toutes négocient de leur plein gré la participation du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement dans la langue de la minorité et de l'enseignement de la langue seconde.



CANADA

Répartition des populations minoritaires* de langue officielle, 1986

1 point = 100 personnes
(par subdivision de recensement)

* Francophones hors Québec et anglophones au Québec selon la langue maternelle après égale répartition des réponses multiples entre les langues déclarées.

Source: Recensement du Canada de 1986
Préparé par la division de la géocartographie, Statistique Canada,
pour la Direction générale de la promotion des langues officielles, Secrétariat d'État du Canada, 1989.